

Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso

Post-print version of the following publication: | Versione post-print della seguente pubblicazione:

Original Citation/Citazione:

Piccirilli, Giovanni. (2014). Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso. OSSERVATORIO SULLE FONTI, (ISSN: 2038-5633), 1-9.

Availability/Disponibilità:

This version is available at: [11385/164703](#) since: 2016-04-28T10:49:21Z - Questa versione è disponibile alla pagina: [11385/164703](#) dal: 2016-04-28T10:49:21Z

Publisher/Casa editrice:

Published version/Pubblicato:

License/Licenza:

Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Availability/Termini d'uso:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. For all terms of use and more information see the publisher's website. | I termini e le condizioni relativi al riutilizzo della presente versione della pubblicazione sono disciplinati dalla politica editoriale. Le opere messe a disposizione con licenze Creative Commons possono essere utilizzate conformemente ai termini e alle condizioni previste da tali licenze. Per l'insieme delle condizioni di utilizzo e per ulteriori informazioni si rinvia al sito web dell'editore.

This item was downloaded from IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). When citing, please refer to the published version. | Questo documento è stato scaricato da IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). Per la citazione, fare riferimento alla versione pubblicata sul sito dell'editore.

(Article begins on next page | Il contributo inizia nella pagina successiva)

IL RIPENSAMENTO DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE: NON UN ORGANO RINNOVATO, MA UN ORGANO DIVERSO

di Giovanni Piccirilli*

SOMMARIO: 1. Introduzione: ripensare il Comitato per la legislazione in sede di riscrittura delle regole tra esigenze di “manutenzione” regolamentare e volontà di innovazione. - 2. Le (radicali) modifiche alla composizione del Comitato. - 3. Le competenze (davvero) nuove del Comitato e le loro criticità. - 4. Conclusioni: dalle ipotesi di riforma emerge non un Comitato “rinnovato”, ma un organo diverso e, probabilmente, meno incisivo.

The comprehensive draft reform of the rules of procedure of the Chamber of deputies includes also some specific provisions related to the Committee on Legislation (Comitato per la legislazione). This body, introduced in 1998 as a non-partisan Committee devoted to the expression of opinions on the quality of the legislation, would be radically changed both in its composition and in its functions by the proposed amendments.

It is true that the rules governing this body were in a desperate need for a consolidation (as many novelties to the existing norms have been introduced informally either through opinions of the Committee on the rules of procedure or in the parliamentary practice). Nevertheless, the way in which the text published in December 2013 risks emptying the role and the influence that the Committee was able to acquire in its 16 years of functioning.

Firstly, its composition would be changed in order to reflect the proportions among political groups. This might put at risk its working dynamics based on the compromise between the majority and the opposition, and would affect the neutrality of its opinions.

Secondly, the textual conditions included in its opinion would be automatically transformed into amendment to be voted on the bill at issue. Even though this might be seen as an empowerment of the Committee, in practice it means to force it to release only weak opinions, full of “observation” instead of textual conditions. Being aware of the necessary vote on the conditions posed by its opinions, the Committee could otherwise only become a sort of veto power in the legislative process, but this is impossible for a body reflecting the majority of the Assembly.

In conclusion, if some intervention for the consolidation of the existing norms governing the Committee on legislation were surely needed, those published in December 2013 risk to marginalize the Committee and, in the end, to deprive the Chamber of its positive influence on the legislative process.

* Coordinatore del Centro di studi sul Parlamento nella LUISS “Guido Carli” di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione: ripensare il Comitato per la legislazione in sede di riscrittura delle regole tra esigenze di “manutenzione” regolamentare e volontà di innovazione

L'ampio progetto di revisione del regolamento della Camera dei deputati affronta anche, e in profondità, le norme che presidiano la composizione e le funzioni del Comitato per la legislazione (di seguito: Comitato). Più in generale, il testo predisposto dal Gruppo di lavoro istituito in seno alla Giunta per il regolamento¹, pur non mutando in astratto la missione istituzionale dell'organo, sembra configurare nelle sue linee fondamentali una drastica mutazione del suo ruolo e delle sue potenzialità di incidere in concreto nella fase istruttoria del procedimento legislativo (nonché negli ulteriori procedimenti cui esso partecipa).

Preliminarmente all'analisi dei tratti distintivi della proposta di revisione delle regole che presidiano il ruolo e l'organizzazione del Comitato, conviene forse ricordare come, pur in presenza di un andamento non sempre lineare del quadro regolamentare di riferimento, l'attività che il Comitato per la legislazione ha saputo portare avanti in questi oltre 15 anni di attività può considerarsi globalmente un piccolo “successo”. La presenza di un organo sì politico quanto alla sua composizione, ma dalla spiccata vocazione *non partisan* e tendenzialmente votato a valutazioni di carattere tecnico-giuridico, sembra essere stata valutata positivamente non tanto e non solo dalla dottrina costituzionalistica², ma soprattutto all'interno dello stesso quadro istituzionale. Oltre ai tentativi di inserimento di un organo omologo anche presso l'altro ramo del Parlamento – presenti in numerose proposte di modifica del regolamento del Senato e, da ultimo, “suggerito” dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito presso la Presidenza della Repubblica in apertura della XVII legislatura³ – sembra opportuno ricordare come i pareri del Comitato siano infatti venuti in rilievo, seppur incidentalmente, perfino nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁴, nonché – e con maggiore enfasi – in numerose missive del Presidente della Repubblica, in occasione del richiamo al corretto esercizio della funzione legislativa⁵.

¹ Il testo è reperibile nell'allegato al resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 12 dicembre 2013 (p. 23 s.; la parte relativa al Comitato per la legislazione si trova a p. 109 s.).

² Per brevità, dinanzi a un numero di studi già cospicuo, ci si limita in questa sede a richiamare i lavori addirittura monografici che sono stati prodotti sul Comitato: N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Promodis Italia, Brescia, 2001; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003.

³ Sul punto, v. la Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante (pubblicata il 12 aprile 2013 al sito www.quirinale.it/qnrw/statico/-attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf), spec. p. 15.

⁴ Si v., in particolare, le sentenze nn. 237 del 2007 e 32 del 2014, le quali, pur se intervenendo con segno non poco diverso sul procedimento di conversione di decreti-legge, comunque richiamano in entrambi i casi le valutazioni espresse dal Comitato per la legislazione nel proprio parere (rispettivamente, ai punti 4. e 4.3. dei *Considerato in diritto* delle due decisioni citate).

⁵ V., tra le altre, la lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli interni del 15 luglio 2009, in occasione della promulgazione della legge recante

Tornando ora al quadro normativo sul funzionamento dell'organo, deve riconoscersi come, in occasione di una riscrittura complessiva delle regole parlamentari, una sistematizzazione delle norme regolamentari relative al Comitato era da considerarsi indispensabile⁶. In particolare, nel momento in cui si agisce sui testi dei regolamenti al fine di codificare e recepire regole non scritte e discipline sperimentali emerse nella prassi, proprio le norme relative al Comitato per la legislazione costituiscono un esempio lampante di discostamento tra lettera dei regolamenti e norme effettivamente vigenti. Le prime, infatti, sono state per gran parte oggetto di decisioni interpretative della Giunta per il regolamento, che ne hanno – anche nettamente – mutato il contenuto rispetto alla lettera delle disposizioni tuttora presenti nei testi regolamentari.

Le innovazioni avutesi negli anni per via interpretativa hanno avuto a riguardo sia gli aspetti organizzativi che funzionali del Comitato. Dapprima, con un parere della Giunta per il regolamento del 16 ottobre 2001⁷ si è intervenuti a modificare la durata dei turni di Presidenza del Comitato (aumentata da 6 a 10 mesi), modificando altresì, di conseguenza, i meccanismi di turnazione. In seguito, con un ampio parere del 6 ottobre 2009⁸, si è prevista la possibilità – ignota alla lettera del regolamento – sia di esprimere un “secondo parere” sui disegni di legge di conversione, nel caso di modifiche significative del testo nel corso dell'esame in sede referente⁹, sia ripresentare in Assemblea delle condizioni contenute nel Parere del Comitato sotto forma di emendamenti, nel caso di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria.

Inoltre, significative evoluzioni nel funzionamento concreto del Comitato si sono avute per via di prassi, ad esempio estendendo al Comitato l'art. 143, comma 2, del regolamento (che testualmente si riferisce alle sole Commissioni) rispetto alla possibilità di audire membri del Governo relativamente ai suoi temi di interesse. Tale prassi è emersa a partire dalla XIV legislatura¹⁰, anche sotto la spinta di Presidenti del Comitato che hanno interpretato in modo alquanto espansivo il proprio ruolo, facendosi anche

“Disposizioni in materia di pubblica sicurezza”.

⁶ V. già M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 85 s.

⁷ A.C., XIV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 16 ottobre 2001, p. 8

⁸ A.C., XVI leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 6 ottobre, 2009, p. 15 s.

⁹ Specificamente sul punto, volendo, G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina “sperimentale” per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in questa Rivista, 3/2009. Sulla situazione pregressa alla innovazione da parte della Giunta, v. A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”: dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Jovene, Napoli, 2002, p. 151 s., nonché più in generale, in generale, L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, p. 149 s.

¹⁰ Nel corso della XIV legislatura vi è stata la prima audizione, del Ministro Mario Baccini sul meccanismo taglia-leggi (25 gennaio 2006); nella XV legislatura è stato audito il Ministro Chiti (28 novembre 2006). Più regolare è stata invece l'attività, sul punto, nella XVI legislatura, quando si sono avute le audizioni dei Ministri Elio Vito (25 giugno 2009), Renato Brunetta (29 luglio 2009), Andrea Ronchi (11 maggio 2010) e Raffaele Fitto (18 maggio 2010).

promotori di iniziative istituzionali e seminariali¹¹, nonché di ampie ricerche sugli andamenti della legislazione¹².

Ad ogni buon conto, la “lettera” del regolamento riguardo al Comitato per la legislazione si presenta, ad oggi, “debole” e parziale, e perciò, quanto più aperta almeno a operazioni di “manutenzione” regolamentare, se non proprio a innovazioni più o meno radicali.

Sotto il primo punto di vista, la proposta di revisione del regolamento qui in parola interviene, per un verso, con una significativa opera di razionalizzazione della prassi. In particolare, in essa si recepisce la possibilità per il Comitato di audire membri del Governo relativamente ai suoi temi di interesse (art. 16-bis, comma 8, del testo presentato in Giunta il 12 dicembre 2013), nonché la disciplina del secondo parere sopra richiamata (ivi, all’art. 96-bis, comma 1).

Per un altro e più caratterizzante verso, l’ipotesi di riforma va invece in direzione assolutamente innovativa e, in sintesi, propone un nuovo effetto dei pareri resi dal Comitato: si propone infatti la trasformazione automatica delle condizioni testuali presenti nei pareri in emendamenti in Assemblea (art. 86-bis, comma 4-bis). Tale meccanismo trae solo parzialmente origine dalle innovazioni avvenute per via di prassi e ne disegna uno sviluppo in senso assai diverso. In particolare, si era affermata in passato la possibilità di poter derogare alle disposizioni di cui all’art. 123-bis, comma 3-bis, del regolamento, ammettendo in Assemblea proposte emendative a disegni di legge collegati alla manovra finanziaria anche qualora non riproducessero emendamenti già previamente presentati in sede referente, né si riferissero a parti del testo nuove o modificate, ma fossero tese a riprodurre le condizioni contenute nel parere del Comitato per la legislazione. Ora, il comma 4-bis dell’art. 86-bis secondo le modifiche proposte dall’iniziativa in parola, non solo generalizzerebbe il meccanismo anche al di fuori dei procedimenti di approvazione di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, ma soprattutto renderebbe automatica questa trasformazione in proposte di emendamento, limitandole – necessariamente – alle condizioni espresso in modo testuale.

Accanto a queste innovazioni, la presente proposta di revisione del regolamento ipotizza un organo estremamente diverso da quello esistente, sia nella composizione e nelle logiche di funzionamento, sia nei poteri concreti di intervento nel processo di decisione parlamentare.

Nella relazione di accompagnamento alla ipotesi di modifica si presenta il “nuovo”

¹¹ Tra le molte, è sicuramente opportuno ricordare la tavola rotonda sul tema “Tendenze e problemi della decretazione d’urgenza”, promossa dal Presidente del Comitato per la legislazione, deputato Lino Duilio, il 12 gennaio 2010, che ha coinvolto, tra gli altri, gli ultimi quattro Presidenti della Camera dei deputati Violante, Casini, Bertinotti e Fini.

¹² Ne sono testimonianza i seminari promossi nelle università dal deputato Zaccaria nella parte conclusiva della XV legislatura (e raccolti nella pubblicazione R. ZACCARIA (a cura di), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative. Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, Roma, 2008), sia le successive pubblicazioni dei volumi R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, e L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Osservatorio sulle fonti

Comitato come un organo rafforzato sotto il profilo funzionale, per cui se ne deriva una necessità di revisione della composizione e dei rapporti di forza interni, quasi per controbilanciare le funzioni che verrebbero ad essere acquisite. In questa sede, invece, si vuole sottolineare come lo stravolgimento della composizione dell'organo potrebbe determinarne la sua stessa marginalizzazione, in quanto le dinamiche di funzionamento smetterebbero di essere *non partisan* e, di conseguenza, sembrerebbero del tutto inidonee alla missione istituzionale di un organo chiamato a vigilare su tematiche trasversali come la qualità della normazione e il corretto assetto del sistema delle fonti normative. Tuttavia, i due elementi sembrano in grado di annullarsi l'un l'altro, conducendo ad un sostanziale arretramento della posizione del Comitato nel processo di decisione parlamentare, anche in confronto al ruolo esercitato nel quadro attuale.

2. Le (radicali) modifiche alla composizione del Comitato

Nell'ipotesi di riforma, la composizione del Comitato è radicalmente mutata. Il passaggio da una composizione paritetica a una proporzionale, oltre al notevole aumento dei numeri assoluti dei suoi componenti (che salgono da 10 a 21)¹³, testimonia la trasformazione profonda della idea di funzionalità dell'organo fatta propria dall'impianto della modifica regolamentare.

L'abbandono di una composizione paritetica condurrebbe necessariamente anche all'abbandono della dinamica decisoria di tipo consensuale, onde favorirne una maggiormente divisiva e tale da riprodurre i rapporti di forza presenti in Assemblea. Al contrario, l'esperienza dei "primi" sedici anni di vita dell'organo ha mostrato come esso decida "per consenso" e, dunque, che non si proceda a votazioni per giungere all'espressione di pareri e determinazioni¹⁴.

Inoltre, anche il criterio di assegnazione della Presidenza del Comitato viene a mutare. Nell'ipotesi di riforma, si lascia aperta l'alternativa tra tre distinte possibilità: una elezione in seno al Comitato stesso (scegliendo tra i rappresentati di opposizione); una nomina da parte del Presidente di Assemblea; e una alternanza – nell'arco dell'intera legislatura – tra due esponenti, uno di maggioranza e uno di opposizione.

Ancorché quest'ultima ipotesi appaia la più vicina al regime attuale (almeno nel senso di una programmata successione tra esponenti di diversi schieramenti politici), non possono non segnalarsi alcuni tratti di profonda differenza. La durata di trenta mesi per il singolo "turno" di Presidenza, che sostanzialmente dividerebbe a metà la durata (teorica) della legislatura, verrebbe ad eliminare del tutto la condivisione nella responsabilità istituzionale delle funzioni dell'organo, conducendo in pratica a una giustapposizione tra due periodi tra loro diversi e in tutto indipendenti l'uno dall'altro. Rispetto alla lette-

¹³ V. l'art. 16-bis, comma 1, nell'ipotesi di modifica.

¹⁴ Si v., in particolare, le sedute del Comitato del 18 ottobre 2006 e del 28 febbraio 2007, nelle quali, appunto, si è chiarita la natura consensuale dell'attività dell'organo. Sul punto già G. FERRAIUOLO, *Il Comitato per la legislazione nella dialettica maggioranza-opposizione*, in V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura, Napoli, 2006, p. 175 s.

ra dell'art. 16-*bis* vigente (che prevede turnazioni di 6 mesi, affinché nell'arco della legislatura, tutti i componenti del Comitato potessero condividere la responsabilità dell'organo) il già richiamato intervento in sede interpretativo da parte della Giunta per il regolamento aveva elevato la durata della turnazione a 10 mesi, in modo da permettere una maggiore incisività del singolo turno di Presidenza. La stessa Giunta per il regolamento, tuttavia, aveva confermato l'impianto di fondo della novella regolamentare del 1998, nel senso di un coinvolgimento di maggioranza e opposizione su un piano di parità e secondo un meccanismo di alternanza. Lo stesso orientamento era stato confermato a più riprese negli anni successivi, anche chiarendo l'impossibilità di interpretare il dettato regolamentare nel senso di una rotazione alla Presidenza che prendesse in considerazione non il *cleavage* maggioranza/opposizione, bensì una turnazione tra i diversi gruppi parlamentari¹⁵.

È vero che i cambi di maggioranza in corso di legislatura non hanno inciso sulla composizione dell'organo¹⁶. Eppure, quando all'inizio della legislatura si è avuto un Governo di "larghe intese", come in apertura della XVII legislatura, la composizione del Comitato per la legislazione ha riflettuto la divisione tra maggioranza e opposizione, attribuendo metà dei componenti dell'organo alle forze che non avevano votato la fiducia al Governo (ossia, MoVimento 5 stelle, Lega nord, Fratelli d'Italia e Sinistra, Ecologia e Libertà).

Certamente non si ignorano le sinergie che, già nell'esperienza pregressa, le diverse Presidenze del Comitato hanno messo in atto al fine di assicurare una azione fondamentalmente unitaria, pur nella successione tra personalità diverse al vertice dell'organo. Eppure, la direzione tracciata dall'ipotesi di riforma in discussione sembrerebbe azzerare del tutto tali precedenti, in favore di un disegno complessivo dell'organo completamente nuovo, in quanto sostanzialmente inserito nel circuito dell'indirizzo politico di maggioranza.

3. Le competenze (davvero) nuove del Comitato e le loro criticità

Nella relazione illustrativa della proposta di revisione del regolamento (sul punto redatta dal deputato Bressa) si "giustifica" l'abbandono della composizione paritetica del Comitato in nome dell'aumento dei suoi poteri, al fine di evitare che un organo di controllo/garanzia risultasse troppo "forte" e, dunque, rischiasse la paralisi¹⁷. In realtà, sembra piuttosto che la paura dei relatori sia quella che un organo (presuntivamente) rafforzato nei suoi poteri possa agire in una logica non controllabile dalla maggioranza.

¹⁵ V., ancora, il parere della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009.

¹⁶ Si v. in particolare la transizione dal Governo Berlusconi al Governo Monti nell'ultimo anno della XVI legislatura.

¹⁷ V. a p. 140 dell'allegato al resoconto di seduta: "La composizione tendenzialmente proporzionale, in particolare, è prevista in quanto, alla luce delle modifiche che si propongono, il Comitato verrebbe ad assumere un ruolo molto incisivo nel procedimento legislativo ed una composizione paritetica potrebbe determinarne, di fatto, la paralisi".

Osservatorio sulle fonti

È vero che ulteriori ipotesi di riforma dei regolamenti parlamentari tese alla introduzione di un omologo organo anche nell'altro ramo del Parlamento, ne proponevano una composizione proporzionale ai gruppi parlamentari¹⁸, sempre in nome dell'aumento dei poteri rispetto al sistema delle Commissioni permanenti; tuttavia, andando ad analizzare nel dettaglio l'ampliamento delle funzioni da parte del Comitato previsto in questa specifica ipotesi di modifica, esso appare tutto sommato limitato e comunque, già alquanto controbilanciato da alcune ulteriori innovazioni contenute nella stessa sede.

Molti dei “nuovi” poteri del Comitato, costituiscono – come si richiamava in apertura – mere razionalizzazioni di procedure già ad ora esistenti sulla base di una pronuncia interpretativa da parte della Giunta per il regolamento e che ora vengono finalmente ad avere un riscontro nella lettera del regolamento¹⁹. Al più, si tratta di estensioni e generalizzazioni di poteri già acquisiti per via di prassi in contesti particolari²⁰.

Quanto invece alle innovazioni vere e proprie, il loro impatto non appare tale da condurre a un così radicale ripensamento dei profili strutturali dell'organo. Ad esempio, sicuramente non appare di dirompente rilevanza l'introduzione del parere obbligatorio sugli schemi di testi unici²¹.

Inoltre, relativamente alle novità che contengono al loro interno notevoli “contrappesi”, si pensi alla mancata espressione di un parere nei confronti delle Commissioni di merito, dalla quale viene fatto discendere un effetto inibente ai fini della conclusione del procedimento in sede referente (art. 16-bis, comma 3). Tuttavia, questa nuova attribuzione (che di per sé qualificherebbe in maniera finanche eccessiva il ruolo del Comitato nel procedimento legislativo) appare già ben controbilanciata da una serie di ulteriori fattori. Anzitutto, si segnala la sottrazione del parere del Comitato dai meccanismi ordinari di individuazione dei termini per l'espressione dei pareri in sede consultiva (di cui all'art. 73, comma 2), con l'attribuzione alle stesse Commissioni di merito della fissazione del termine per l'espressione del termine per il parere da parte del Comitato. Inoltre, le Commissioni potrebbero in ogni caso procedere alla conclusione dell'esame in sede referente anche in mancanza del parere del Comitato sia ove si tratti di un disegno di legge di conversione, sia, in generale, quando il provvedimento in oggetto sia iscritto al calendario dell'Assemblea, oppure dopo un (solo) “sollecito” rivolto dalla Commissione al Comitato.

¹⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla nota proposta Quagliariello-Zanda (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 29), di cui v. l'art. 10, aggiuntivo dell'art. 19-bis del regolamento, secondo il quale “Il Comitato [...]” è composto di dieci senatori, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza proporzionale tra i Gruppi e tra la maggioranza e le opposizioni”.

¹⁹ Ci si riferisce alla possibilità di esprimere un secondo parere sui disegni di legge di conversione di decreti-legge.

²⁰ V. la trasformazione in emendamenti delle condizioni formulate in modo testuale, ora non limitata a provvedimenti specifici e non esclusiva dell'esame in Assemblea, ma anche riferita anche fase referente, nonché alla possibilità di procedere ad audizioni di componenti del Governo. Sulla “espansione” dei precedenti da contesti settoriali a ambiti più generali, sia consentito il rinvio a G. PICCIRILLI, *Il seguito del “precedente”, da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 145 s.

²¹ V. l'art. 96-ter, comma 2, nella ipotesi di modifica.

Osservatorio sulle fonti

Il vero punto cruciale sul quale il ruolo del Comitato per la legislazione sembra vedersi attribuito un potere “nuovo” e rilevante è il riconoscimento di un parere obbligatorio in relazione ai disegni di legge di cui all’art. 69 del regolamento, che costituisce un punto qualificante dell’intero impianto di ipotesi di riforma regolamentare, in quanto disciplinerebbe la cd. “corsia preferenziale” dei provvedimenti ritenuti urgenti dal Governo o dalla maggioranza²². Tuttavia, l’introduzione di un nuovo parere obbligatorio, pur se su provvedimenti rilevanti, non appare di per sé tale da condurre a conclusioni radicali sui profili strutturali del Comitato. Del resto, ancorché obbligatorio, il parere non ha alcuna caratteristica di vincolatività ulteriore rispetto alla generalità dei pareri resi dal Comitato, secondo lo schema di cui all’art. 16-bis, comma 3, di cui si è detto poc’anzi.

4. Conclusioni: dalle ipotesi di riforma emerge non un Comitato “rinnovato”, ma un organo diverso e, probabilmente, meno incisivo

Infine, sembra opportuno sottolineare che la trasformazione del Comitato in un organo soggetto alla volontà della maggioranza dell’Assemblea finirebbe per condurre a un generale ripensamento del modo in cui lo stesso organo verrebbe ad esercitare le proprie funzioni (nuove o vecchie che siano) e, in generale, la sua missione istituzionale.

In particolare, l’innovazione per cui le condizioni formulate in modo testuale si trasformerebbero automaticamente in proposte emendative deve essere valutata in modo prospettico rispetto al funzionamento che, con ogni probabilità verrebbe ad assumere lo stesso Comitato, una volta composto in maniera proporzionale ai gruppi parlamentari. Una sua dinamica di funzionamento improntata su una logica di maggioranza non condurrebbe ad altro che a pareri contenenti pressoché esclusivamente delle osservazioni, mentre le (probabilmente, poche) condizioni presenti, quand’anche formulate in modo testuale, sembra più che plausibile che si limiterebbero ad aspetti di mera forma, facendo dunque arretrare il grado di incisività del Comitato nel procedimento di elaborazione della legge, anche in confronto alla situazione attuale. In pratica, il Comitato si troverebbe dinanzi al dilemma tra rinnegare il ruolo esercitato fino a questo punto (e, in particolare, gli indirizzi generali perseguiti a proposito della politica della legislazione), al fine di esprimere valutazioni che tenessero in conto il momento politico-istituzionale, oppure di rimanere coerente con le posizioni adottate finora ma, dunque, formulare pareri con condizioni politicamente irricevibili, che non avrebbero altro esito che marginalizzare l’azione del Comitato dal circuito decisionale.

Infine, oltre alla trasformazione in senso di minore incisività dei poteri formalmente detenuti dal Comitato, una simile evoluzione sembrerebbe prefigurare ulteriori conseguenze negative sugli effetti che – ancorché in via informale – l’attività è venuta acquisendo negli anni: non è affatto un segreto che la massima parte delle condizioni contenute nei pareri del Comitato venivano trasformate in proposte emendative poi presentate

²² Sul punto, si rinvia all’analisi sulle innovazioni relative al procedimento legislativo nell’ipotesi di riforma del regolamento proposta da R. IBRIDO, in questo numero della *Rivista*.

Osservatorio sulle fonti

da singoli parlamentari (spesso componenti lo stesso organo), al fine di dare un seguito nel procedimento di decisione all'attività svolta in sede consultiva. La sclerotizzazione del suo funzionamento interno finirebbe ancor prima per ridurre i contenuti e gli ambiti di intervento dei pareri, giungendo dunque anche ad annullare questa “coda” informale dei suoi lavori, e contribuendo così a marginalizzare ulteriormente questo nuovo organo che con il Comitato attuale potrebbe finire per condividere ben poco oltre la denominazione.